COUR DES COMPTES

------

TROISIEME CHAMBRE

------

QUATRIEME SECTION

------

***Arrêt n° 61032***

GESTION DE FAIT DU MUSEE NATIONAL DU SPORT

Exercices 2005 à 2007

Rapport n° 2011-91-0

Audience publique et délibéré du 4 avril 2011

Lecture publique du 26 mai 2011

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le réquisitoire n° 2010-65 RQ-GF du 21 juillet 2010 par lequel le Procureur général de la République a saisi la Cour de présomptions de gestion de fait à l’égard de M. X, ancien directeur général du musée national du sport, M. Y, ancien gérant de la société Assaï, Mme Z, actuelle gérante de cette société,  ainsi que de la Sarl Assaï et de toute autre personne qui aurait connu ou toléré le dispositif irrégulier ou y aurait participé ;

Vu la lettre de mission par laquelle le président de la troisième chambre a désigné M. Joël Montarnal, conseiller référendaire, pour instruire ce dossier ;

Vu la notification du réquisitoire susvisé et de la désignation du magistrat instructeur le 13 octobre 2010 à M. X, M. Y, et Mme Z ;

Vu la notification du réquisitoire le 5 janvier 2011 au directeur des sports, au contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère des sports, et au directeur général des finances publiques ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu l’article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, et notamment son paragraphe XI ;

Vu les réponses de M. X, M. Y, et Mme Z, en date respectivement des 27 octobre, 22 octobre, et 3 novembre 2010 ;

Vu le rapport à fin d’arrêt n° 2011-91-0 de M. Joël Montarnal, conseiller référendaire, transmis le 14 février 2011 au Procureur général de la République ;

Vu les conclusions n° 194 en date du 15 mars 2011 du Procureur général de la République ;

Vu les lettres en date du 16 mars 2011 informant M. X, M. Y, et Mme Z de la tenue de l’audience publique et de la possibilité d’y présenter leurs observations ;

Vu les lettres en date des 18 mars et 23 mars 2011 communiquant à M. X, M. Y, et Mme Z le rapport à fin d’arrêt n° 2011-91-0, les réponses reçues lors de l’instruction et les conclusions du ministère public ;

Vu la feuille de présence à l’audience publique qui s’est tenue le 4 avril 2011, attestant que M. X et M. Y se sont présentés à celle-ci, à l’exception de Mme Z qui s’est excusée ;

Après avoir entendu en audience publique M. Joël Montarnal, conseiller référendaire, en son rapport, et M. Louis Vallernaud, avocat général, en ses conclusions orales, M. X et M. Y ayant présenté leurs observations et ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du représentant du ministère public, M. Pascal Duchadeuil, réviseur, étant entendu en ses observations ;

Attendu qu’il ressort des éléments du dossier, et notamment d’un rapport de l’inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), établi en juillet 2006, et d’un rapport de l’IGJS et de l’inspection générale de l’administration des affaires culturelles (IGAC), établi en octobre 2007, que le directeur général alors en fonctions du musée national du sport, M. X, a conclu le 10 mars 2005 avec la Sarl Assaï un contrat par lequel il demandait à cette société d’assurer *« la mise en œuvre et la gestion des actions de valorisation du musée ainsi que leur diffusion »* ;

Attendu que, sur le fondement de ce contrat, M. X a confié à la société Assaï, tout d’abord, la tâche d’encaisser des recettes correspondant d’une part à la location, par des collectivités territoriales, des entreprises ou des associations, d’expositions montées par le musée, et d’autre part à des versements réalisés par diverses personnes morales ou physiques au titre du mécénat, et, par ailleurs, la tâche d’utiliser les sommes ainsi perçues pour payer des dépenses correspondant à des achats de fournitures et prestations de services, ainsi qu’à la rémunération de personnels (agents contractuels et stagiaires) réalisant pour le compte du musée des tâches de toute nature (administrative, technique et commerciale) ;

Attendu que les recettes encaissées dans ce cadre par la Sarl Assaï se sont élevées à 62 870,67 € en 2005, 97 212,66 € en 2006, et 19 140 € en 2007, et les dépenses payées dans le même cadre à 48 331,48 € en 2005, 91 955,52 € en 2006, et 45 688,74 € en 2007 ; que les sommes conservées par l’entreprise pour sa rémunération se sont élevées respectivement à 6 768,71 €, 10 584,83 € et 2 060,23 € au titre de ces trois exercices ;

Considérant, en premier lieu, que l’article 2 de l’arrêté ministériel du 21 septembre 1999, qui a érigé le musée national du sport en service à compétence nationale, lui a confié la mission, *« à titre permanent, de conserver le patrimoine sportif (objets et matériels, toutes représentations iconographiques et toute documentation relatives au sport), de le présenter au public,* (…) *d’organiser des manifestations et des expositions* [et de gérer] *un fonds de documentation accessible aux chercheurs »* ; que l’article 2 du décret du 2 mars 2006, qui a érigé le musée national du sport en établissement public administratif, lui a assigné les mêmes attributions d’étude et présentation au public du fait sportif et du patrimoine qui s’y rapporte, de conservation, protection et restauration pour le compte de l’État des biens culturels inscrits sur ses inventaires, d’enrichissement des collections, de conception et mise en œuvre d’actions d’éducation et de diffusion, et de contribution aux progrès de la connaissance et de la recherche sur le fait sportif actuel, ainsi qu’à leur diffusion ; que l’objet même du contrat conclu avec Assaï, visant à assurer *« la mise en œuvre et la gestion des actions de valorisation du musée ainsi que leur diffusion »*, portait en conséquence sur l’exécution de missions de service public dévolues au musée national du sport ;

Considérant, en second lieu, que le rapport d’inspection produit en octobre 2007 par l’IGAC et l’IGJS fait apparaître que les activités du musée confiées par son ancien directeur général à la société Assaï étaient réalisées par l’entreprise à l’initiative et sous le contrôle de M. X ; que les stipulations du contrat précisaient explicitement que la société n’avait pas *« pour mission de trouver les clients »* des expositions organisées à l’initiative du musée, et que celui-ci se chargeait d’effectuer *« toutes les démarches utiles »* et de communiquer à la société *« les modalités de mise en place et de facturation de ces actions »* ; que les attributions de cette société étaient de ce fait réduites à celle d’un simple caissier agissant pour le compte et sous les ordres de M. X ;

Considérant enfin, en troisième lieu, qu’à l’époque où M. X a signé ce contrat, le musée national du sport était un service à compétence nationale rattaché à la direction des sports ; que le responsable de cette direction n’avait octroyé aucune délégation de signature à M. X ; que celui-ci ne disposait non plus d’aucune délégation de pouvoir ; que M. X était donc juridiquement incompétent pour signer le contrat conclu avec la société Assaï ;

Attendu que M. X a notamment fait valoir, en réponse au réquisitoire, qu’aucun budget public du ministère n’avait été affecté à Assaï ; que cette société assumait les missions qui lui avaient été contractuellement assignées en toute autonomie à l’égard du musée national du sport ; qu’ il ne lui appartenait pas légalement de demander une délégation de signature qui ne pouvait lui être donnée que par le ministère, et qu’en toute hypothèse le ministère savait qu’il signait tous les actes du musée, de sorte qu’il disposait *de facto* d’une délégation de signature; qu’il n’avait pas été informé de l’irrégularité présumée du dispositif, faute d’avoir reçu communication du rapport établi en juillet 2006 par l’inspection générale de la jeunesse et des sports ; que l’existence de cas similaires dans d’autres établissements du même type lui permettait au contraire de présumer la régularité de l’intervention de la Sarl Assaï ; que la procédure de gestion extérieure de certaines actions de partenariat du musée par la société Assaï était due à la difficulté de les réaliser dans le cadre d’une régie d’avances et de recettes ; qu’aucun argent n’avait été détourné ou mal utilisé, les financements extérieurs mis en place évitant à l’État d’avoir à financer ces actions qui n’auraient pas pu avoir lieu autrement ; que les autorités chargées de la tutelle du musée national du sport étaient informées de l’existence du contrat conclu avec la Sarl Assaï ;

Attendu que M. Y a notamment indiqué, en réponse au réquisitoire, que la société Assaï avait agi en toute bonne foi dans l’exécution du contrat dont elle ne pouvait, à aucun moment, soupçonner l’illégalité ; qu’Assaï n’avait pas pour habitude de contrôler la capacité juridique de ses contractants publics ; qu’elle n’avait eu aucun pouvoir d’initiative ; qu’à aucun moment ni le musée ni l’Etat n’avaient subi de préjudices financiers ;

Attendu que Mme Z, s’exprimant en qualité de représentant légal de la société Assaï, a notamment fait valoir que le musée recevait régulièrement un état des encaissements et décaissements et que toutes les pièces lui étaient communiquées ; que les factures d’achats n’arrivaient pas chez Assaï directement, car elles devaient passer par le musée qui  ordonnait à la société de payer ; que  c’était le musée qui passait les commandes, et non l’entreprise ; que, si M. X n’avait pas la capacité de signer le contrat, les dirigeants d’Assaï ne pouvaient pas savoir que le dispositif était irrégulier ; que, d’une façon plus générale, la société ne décidait de rien et ne faisait qu’appliquer les ordres du musée, tant pour les embauches et les règlements des factures d’achats qu’il avait ordonnés que pour la production des factures de vente dont le montant était entièrement sous la responsabilité du musée ; qu’à aucun moment, la société n’avait vu une réalisation ou même rencontré un client du musée ;

Considérant qu’il ressort ainsi de l’ensemble des réponses et des pièces du dossier que les recettes et les dépenses exécutées dans le cadre du contrat conclu avec Assaï ont été réalisées pour assurer, en lieu et place du musée, la mise en œuvre d’expositions, manifestations et actions de diverse nature concernant le fait sportif et le patrimoine qui s’y rapporte et pour enrichir les collections du musée ; que ces opérations relevaient de missions de service public que l’article 2 de l’arrêté ministériel du 21 septembre 1999 et l’article 2 du décret du 2 mars 2006 ont assigné au musée national du sport ; qu’aucune disposition légale n’autorisait que ces missions soient accomplies en dehors de la gestion publique ;

Considérant par ailleurs qu’il n’est pas contestable que, ne disposant alors d’aucune délégation de signature ni d’aucune délégation de pouvoir, M. X était juridiquement incompétent pour conclure le contrat ;

Considérant enfin que l’affirmation de M. X, selon laquelle la société Assaï assumait en toute autonomie à l’égard du musée national du sport les missions qui lui avaient été contractuellement assignées, est démentie non seulement par les termes mêmes du contrat, mais également par les précisions apportées en réponse par Mme Z, qui confirment que la société a toujours œuvré sous l’étroit contrôle de l’ancien directeur général du musée ;

Considérant, en définitive, que l’irrégularité de l’objet du contrat, qui visait à externaliser sans fondement légal un service public, l’incompétence juridique de M. X pour signer le contrat, et l’absence d’autonomie de décision de la société par rapport au musée entraînent que le contrat conclu le 10 mars 2005 par M. X avec la société Assaï ne valait pas titre légal autorisant cette entreprise à encaisser des recettes, détenir des fonds et payer des dépenses à caractère public en lieu et place du comptable du musée national du sport ; que M. X a engagé sa responsabilité à ce titre ;

Attendu que l’article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 dispose que : « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur* » ;

Considérant en conséquence que les opérations réalisées sur le fondement du contrat conclu le 10 mars 2005 sont constitutives d’une gestion de fait qui a perduré du 1er avril 2005, date de l’entrée en vigueur du contrat, au 30 septembre 2007, date de sa résiliation ;

Considérant que l’article 24 du décret n° 2006-254 du 2 mars 2006 érigeant le musée national du sport en établissement public et portant statut de cet établissement, a transféré les droits et obligations du service à compétence nationale « musée national du sport » à l'établissement public du même nom ; que les droits qu’une personne publique est susceptible de faire valoir dans le cadre d’une procédure de gestion de fait relèvent des droits et obligations à caractère patrimonial visés par cette disposition ; que le conseil d’administration du musée pourra donc, une fois établi le compte de la gestion de fait, se prononcer sur l’utilité publique de l’ensemble des dépenses, antérieures et postérieures à la création de l’établissement public ;

Considérant que figurent dans le périmètre de la gestion de fait l’ensemble des opérations de recettes et de dépenses relatives aux prestations de conception, organisation et mise en œuvre d’expositions, manifestations et actions de diverse nature concernant le fait sportif et le patrimoine s’y rapportant, qui ont été réalisées par la société Assaï entre le 1er avril 2005 et le 30 septembre 2007, dans le cadre du contrat conclu le 10 mars 2005 avec le musée ;

Considérant par ailleurs qu’aucune des autorités chargées de la tutelle et du contrôle financier, budgétaire et comptable du musée national du sport n’a été destinataire du contrat au moment de sa conclusion ;

Considérant que le rapport établi en juillet 2006 par l’inspection générale de la jeunesse et des sports comportait, dans une cinquième partie concernant *« le budget et les circuits financiers créés par le directeur »*, une description des relations nouées par le musée national du sport avec la société Assaï dans le cadre du contrat conclu le 10 mars 2005, dont la copie était jointe en annexe ; qu’après avoir observé que *« le schéma classique d’intervention de la Sarl* [était] *d’encaisser des recettes au titre de la location d’une exposition, en lieu et place du musée lui-même, de la part d’une collectivité ou entreprise ou association à laquelle le musée* [accordait] *cette exposition, la Sarl* [réglant] *les frais qui s’y rapportent (panneaux, expositions…), ainsi que parfois des frais de personnel »*, l’auteur du rapport avait souligné que *« de telles opérations pourraient parfaitement être traitées par le mécanisme de la régie »* ; que, s’il ressort de ces éléments que les lecteurs de ce rapport ne pouvaient ignorer l’existence du contrat, en revanche il ne s’en déduisait pas de façon certaine qu’ils devaient les interpréter comme une alerte explicite sur l’existence d’une gestion de fait ;

Considérant que l’affirmation de M. X, selon laquelle les autorités chargées de la tutelle du musée étaient informées de l’existence du dispositif avant la production du rapport de l’inspection, n’est étayée de manière irréfutable par aucune des pièces produites à l’appui de ses réponses par l’ancien directeur général de l’établissement, ni par les autres éléments figurant au dossier ; que les autres moyens invoqués par M. X, tels que le fait de n’avoir pas reçu communication du rapport définitif de l’inspection, la difficulté de réaliser certaines actions de partenariat du musée dans le cadre d’une régie d’avances et de recettes, ou encore l’absence de détournement ou de gaspillage, relèvent de l’appréciation des circonstances dans lesquelles l’immixtion dans les fonctions de comptable public s’est produite et qu’ils ne peuvent être examinés par la juridiction qu’au stade d’une éventuelle infliction de l’amende prévue à l’article L. 131-11 du code des juridictions financières ;

Considérant par ailleurs que, si M. Y, Mme Z et la société Assaï ont participé à la gestion du contrat, il ne ressort pas des pièces du dossier qu’ils ont joué un rôle actif dans la mise en place d’une immixtion irrégulière dans les fonctions du comptable public chargé des opérations du musée ;

Attendu que l'article 60, alinéa 11, de la loi susvisée du 23 février 1963 fait obligation à toute personne qui reçoit ou manie, directement ou indirectement, des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public de rendre compte au juge financier de l'emploi de ces fonds ou valeurs ;

Considérant que la Cour ne peut allouer que les dépenses dont l’utilité publique a été reconnue, sous réserve qu’elles soient régulières et appuyées de pièces justificatives suffisantes ;

Attendu que l’article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 dispose que les comptables de fait pourront être condamnés aux amendes prévues par la loi ;

Par ces motifs,

ORDONNE :

1 – M. X est déclaré comptable de fait des deniers du musée national du sport, à raison des opérations de conception, organisation et mise en œuvre d’expositions, manifestations et actions de diverse nature concernant le fait sportif et le patrimoine qui s’y rapporte réalisées par la Sarl Assaï, entre le 1er avril 2005 et le 30 septembre 2007, dans le cadre du contrat conclu le 10 mars 2005 par cette entreprise avec le musée national du sport.

2 – Il n’y a pas lieu à déclaration de gestion de fait à l’encontre de M.  Y, de Mme Z, et de la société ASSAÏ.

3 – En application de l’article L. 131-2 du code des juridictions financières, M. X est tenu de produire, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt, un compte unique de la gestion de fait ci-avant définie, dûment signé, retraçant, tant en recettes qu’en dépenses, la totalité des opérations effectuées au moyen des fonds publics en cause, et assorti des pièces justificatives de ces opérations, ainsi que la preuve du reversement du solde dans les caisses du comptable public.

4 – Il appartient également à M. X de produire une attestation de la reconnaissance par le conseil d’administration du musée national du sport de l’utilité publique des dépenses de la gestion de fait.

5 – Il appartient enfin à M. X de produire à l’appui de sa réponse tous éléments de défense relatifs à une infliction éventuelle de l’amende prévue par l’article 60 - XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963.

---------

Fait et jugé en la Cour des comptes, troisième chambre, quatrième section, le quatre avril deux mil onze. Présents : MM. Picq, Président, Mayaud, Duchadeuil, Andréani, Mme Seyvet et M. Sabbe, conseillers maîtres.

Signé : Picq, président, et Brulé, greffière.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Cour des comptes et délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le Secrétaire général**

**et par délégation**

**le Chef du greffe contentieux**

**Daniel FEREZ**

Les dispositions définitives de la présente décision juridictionnelle sont susceptibles d’un pourvoi devant le Conseil d’Etat qui doit, à peine d’irrecevabilité, être introduit dans un délai de deux mois à compter de la date de sa notification (article R. 143-3 du code des juridictions financières).